

(65) 54

[研究ノート]

行政と市民との協働に関する一考察

—— 豊田市における学生団体の参画を中心として ——

桑 原 英 明

1、行政と市民との協働の意義と課題

(1) 首長優位の二元代表の自治制度

現在の日本の地方自治制度は、首長優位の二元代表制を採用している。つまり、住民の直接選挙により、執行機関である首長（都道府県知事および市区町村長）および議決機関である地方議会を構成する議員（都道府県会議会議員および市区町村議会議員）を選出するとともに、予算編成権や議案の提案権等において首長の議会に対する優位を制度的に認める仕組みのことである。この首長の優位性は、制度面ばかりではなく実態面においても否定できない事実であると理解されている。もちろん、現行の自治制度においては、住民による陳情・請願あるいは住民監査請求や条例の制定改廃の請求といった住民参加の諸制度があわせて備えられている。しかしながら、自治体の政策立案の過程においては首長とこれを補佐する職員機構（行政職員）が、制度的にも実態的にも強い影響力を有しており、政策決定の過程においては首長と議会が決定的な影響力を持っている。さらに、政策実施の過程においては、行政の減量経営や民間活力の活用とも相まって民間委託などのアウトソーシングが進展しているが、その主要な役割を担っているのは依然として職員機構であることに疑いはない（伊藤・金井・

磯崎 2014)。そして、政策過程の最終段階であり、次の政策過程の出発点でもある政策評価の段階では、いずれの関係者にとっても、未だに日本では政策評価（とりわけ、アウトカム評価）への理解が進んでいないと長く指摘されている（山谷 2012）。

他方で、自治体の重要な政策や計画であればあるほど、政策立案の中心を担う首長および職員機構は、首長の補助機関（長の諮問に応じて答申を行う役割）である審議会や、あるいは住民から特定の政策課題について意見を聴取する場を設ける公聴会といった仕組みを活用すべきであるとされている。しかし、多くの場合には、審議会であれば原案の作成を事務局である職員機構が担うのが通例であり、公聴会の場合には、既に首長およびこれを補佐する職員機構により作成された原案等に対して意見を述べる機会を設けるものであって、これらの場で住民に原案等に対する拒否権や多数決による議決権が付与されているわけではない。このように概観すると、政策過程の全般において、住民の影響力は必ずしも強いわけではない。

同時に、審議会や公聴会の場では、稍々もすると自治会・町内会や社会福祉協議会あるいは商工会といった既存の地域の住民団体が、それぞれの置かれた立場から意見を表明する場となっているという指摘があることも否定できない。こうした状況を踏まえて、審議会の委員に一定の割合で公募の委員を募集する手法や、高校生が主体となったまちづくり委員会を設けるなど、地域のなかの集約されにくい行政ニーズを反映しようという試みが各地で行われつつあるのは注目に値する（今川 2016）。

（2）政策形成過程への住民参加の流れ

さらに付言するならば、1960年代以降の高度経済成長にともなう過疎過密や公害問題、あるいは「迷惑施設」の建設問題の発生により住民運動が多発した事例を持ち出すまでもなく、社会経済が多様化・高度化するにつれて見過ごされ、場合によっては、その存在すら把握されない政策課題

が惹起してきたのは疑いのないところである。近年では、社会経済のグローバル化や地方分権化に加えて、少子高齢化や人口減少の急速な進展により、ますます行政需要が複雑化・高度化・潜在化していることを鑑みると、制度的な首長優位の二代表制の仕組みのみでは、効果的かつ効率的に、これら政策課題に対処しきれないことに異論の余地はない。

しかしながら、二代表制の根幹をなす代議制民主主義に代わる政治制度は、今のところ見つかっていないといっても差し支えない。現在のように、大規模な民主政治の国においては、小規模なコミュニティーレベルでは検討の余地は少なくないかも知れないが、中央政府・自治体レベルで直接民主制を採用することは必ずしも現実的ではない。そうであるとするならば、首長優位の二代表制を採用している現行の自治制度について、他方の代表機関である地方議会の機能を活性化することや、ガバナンス論が示唆するように、自治体レベルであれば NPO やボランティア団体といった特定非営利活動法人あるいは市民活動団体等が活躍する場を、自治体として制度化することにより住民自治の機能をさらに充実することが現実的ということになるう。

ここにおいて、2 次にあたる地方分権改革の残された課題への対処ともあいまって、地方議会の活性化を規定する「議会基本条例」や、市民参加を制度的に保障する「市民参加条例」、「市民参加のまちづくり条例」、「自治基本条例」、「行政と市民との協働条例」あるいは「パートナーシップ条例」といった一連の自治体主導による先進的な条例（以下では、こうした自治体による自律的な条例を積極的に評価して「政策条例」と呼ぶことにする）を制定する動きが 1990 年代以降、全国的にも広がってきている。これら政策条例のなかでも、「自治基本条例」については、その法的な効果や意義について疑義を唱える見方もあるため、大方の自治体にとって、現段階においては、その制定にはやや躊躇しているといえるかもしれないが、全国的に見ると、とりわけ「市民参加のまちづくり条例」や「行政と

市民との協働条例」あるいは「市民活動支援条例」、「パートナーシップ条例」といった多様な市民活動や個々の市民活動団体やボランティア団体等を支援する政策条例制定の動きが加速しているように見受けられる。

その大きな理由は、特定非営利活動促進法（NPO 法）にもとづいて活動するこれら市民団体は、制度的に公益性を承認され、同時に法人格を有する公的団体といえようが、その多くは大都市自治体での活動に偏っている。このため、その他の多くの自治体においては、身近なコミュニティでの子育て支援や耕作放棄地の活用による環境保全、身近な地域の安全・安心のまちづくりといった個別の課題に特化しつつ、なおかつ当該市町村内のみでの活動を基本とする小規模な市民活動団体、あるいはボランティア団体が多数を占めている。こうした事情のため、これら団体は、人材や財政力にも乏しく、自治体として支援すべき公益の増進に寄与する団体がさえ判然としていない零細団体が、その多くを占めている。このため、これら市民活動団体については、まず自治体行政として、公益性を有するがゆえに何らかの支援をするべき団体か否かについて判断にすることが求められているといえる。

他方で全国的に見ると、自治会や町内会、商工会や社会福祉協議会、あるいは青年団や消防団といった既存のコミュニティや地域を活動の拠点とするこれら団体が、次第に衰退しつつあるといっても、これら地域団体が全く消滅したわけではない。むしろ、依然として地域の公益活動を支える重要かつ重みのある地域の機能別団体であることに変わりはない。このため自治体全体から見て、個々の狭い領域の政策課題に関心をもつこれら市民活動団体やボランティア団体を、いかなる形で、既存の地域の機能別団体とのバランスをも考慮しつつ位置付けるかが喫緊の課題ともいえる。

こうした事情を鑑みると、市民参加の政策形成を進めるためには、「市民参加のまちづくり条例」や「行政と市民との協働条例」あるいは「市民活動支援条例」、「パートナーシップ条例」といった自治体独自の政策条例

を、バランスを勘案しながら策定することによって、当該自治体内の市民活動団体を制度的に明確にしようとする自治体行政の方向性を読み取ることができる。そこで、次節では愛知県内の市民協働条例に焦点を当てて、その制定状況や条例が規定している内容について概観することにしたい。

2、愛知県における「協働条例」の制定状況とその課題

（図表1）は、あま市（「みんなでまちづくりパートナーシップ条例」を制定するにあたって、平成22年度の時点で、愛知県内で先行して協働条例を策定していた市レベルの協働条例の名称や構成内容等について図表化し、これを検討する審議会で配布した資料からの引用である。なお、現時点で愛知県内において「協働条例（パートナーシップ条例を含む）」を制定していることが判明している市は、あま市に加えて、この他に日進市「市民参加及び市民自治活動条例」がある。

この（図表）から分かることは、条例の名称について、「協働」や「市民活動」といった文言がほぼ一様に用いられているため、一定の方向性は認められるものの、その個々の条例の名称は多様であるということである。これは、情報公開条例や行政手続き条例のように、これら条例を規定している国法が制定されているのとは異なり、協働条例等の条例については未だに国法が制定されていないことが大きな理由である。

そこで、これら自治体の政策条例である「協働条例」について、若干の分析を試みておきたい。第1に、豊橋市と大府市を除いたすべての自治体で、協働の担い手としての主体として、市民および事業者（豊橋市を除く）、市とともに「市民活動団体」が定義されている。しかしながら、豊橋市は、同様の事項を「公益的社会貢献団体」と定義しているし、大府市は、「NPO・ボランティア」と定義している。このため、表現の若干の相違はあるものの「市民活動団体」を市民、事業者とともに「協働の担い手」と

団体名	羽海市	川崎市	大口市
名称	市民活動推進条例	市民活動推進条例	市民活動の支援に関する条例
施行日	平成17年2月	平成17年4月	平成14年4月
主体（協働の担い手）	市民活動団体	市民活動団体	市民活動団体
	事業者	事業者	事業者
	市	市	（市）
	コミュニティ等		
市の 施策	〈総合的・計画的推進〉		
	〈連絡・交流〉		
	〈市政への参画〉		
	〈協定の締結〉		
	〈普及・啓発〉		普及・啓発
	〈活動拠点の提供〉	活動拠点の提供	活動拠点の提供
	〈情報収集・提供〉	市民活動を推進するための情報提供	商品、部会等の展開
	〈人材育成〉	人材の育成	人材育成及び研修の機会の実施
	活動資金の支援	資金等の助成	資金の助成
	活動機会の創出	市事業に対する市民活動団体の参入機会の提供（努力型）	
	〈セーフティネット〉	市民活動団体の支援	市民活動団体に対するセーフティネットの設置
	〈資金提供〉		市民活動推進基金の設置
〈推進組織の設置〉		市民活動促進委員会の設置	市民活動促進委員会の設置
その他の指定			

して定義づけることが、「協働条例」を制定する大きな目的のひとつであることが分かる。さらに付言すれば、豊橋市の定義は、公益性を有している「市民活動団体」の具体的な意味するところを新たな用語として定義しており、大府市の定義は公益性のある「市民活動団体」を市民から見て馴染みのある分かりやすい用語である「NPO・ボランティア」という文言を用いていることを鑑みると、すべての自治体で市民、事業者および市とともに「市民活動団体」が定義されているといっても差し支えない。

第2に、他方で、協働の担い手である主体として、豊明市では「地域組織（区長会、町内会、これに類する組織）」並びに「市職員」・「議会」がさらに加えられている。刈谷市でも、同様に、「地域団体」並びに「教育機関等」が加えられているし、大府市でも「自治会・コミュニティ」、知多市でも「コミュニティ等」という既存の地域を支える主体が加えられている。これは、先述したように、既存の地域団体を協働の担い手として「協働条例」に、敢えて文言として盛り込むべきかという評価もできるかも知れないが、それぞれの自治体の実情を反映して、新たな市民活動団体と既存の地域団体とのバランスを図るという意味合いが込められていることは容易に理解できる。ここに、市が公認する新たな公益性を有する団体として「市民活動団体」を定義することの難しさが埋め込まれていると言える。

第3に、市の施策についてみると、小牧市を除いて、市民活動団体などの活動の拠点を提供するなどの施策が共通していることが分かる。法人格をもつNPOやNGOであれば、団体名義で活動拠点を賃貸契約で確保することができても、法人格がなければ代表者の個人名で契約しなければならず、なおかつこの活動拠点を自前で負担するのは零細な団体では容易なことではない。このため、活動の拠点を提供するということは、現時点での「協働条例」として不可欠の標準装備ということが出来る。しかし、その他の項目については、市役所のなかに推進組織を設置する（知多市を除

く）ことや情報収集・提供（豊明市、知多市を除く）が、ほぼすべての団
体で共通している市の施策であって、その他の項目については、それぞれ
の自治体の実情が反映して、必ずしも「協働条例」としてフル装備の標準
的な条例が制定されているといった状況にはないことが分かる。自治体行
政としては、あらゆる状況を勘案しながら手探りで着実に市民活動団体と
の協働を進め行こうとする姿勢を見て取ることができよう。

このように、少しデータが古く平成 22 年度時点での状況ではあるが、
愛知県内の市自治体においては市民や事業者とともに新たに公益性を有す
る「市民活動団体」を協働の担い手として、自治体として公認しつつある
段階であると言える。同時に、「協働条例」を制定した団体であるといっ
ても、活動拠点の提供や情報の収集・提供という施策プラス にとどまっ
ているといえる。この点については、今後さらに継続的に探求して行きた
い。

3、公務住民としての若者

さて、本稿では、自治体行政が、公益性を有する新たな協働のパートナー
として市民活動団体を位置付けつつあるなかで、若者とりわけ学生（これ
まで地域との結びつきが必ずしも強いとはいえず、むしろ当事者意識に乏
しいとみなされてきた）が活動の中心となっている市民活動団体に目を向
けることにしたい。そこで、かつて筆者は、若者とりわけ大学生が自治体
の政策形成に参画する意義と課題について言及したことがある。少し長く
なるが、該当する箇所を以下引用する。

（1）若者が自治体政策に参加する意義

「ところで、公務住民としての学生をどのように位置づけるべきであろ
うか。学生の本分は、いうまでもなく大学等で学業に専念し、そこで培っ

た多様な能力を活かして卒業後はひとりの社会人として働き、そして何らかの形で地域や社会に貢献することであろう。こうした点からも、一部の学生を除いて、これまで学生は、地域との接点が希薄な存在であったことは間違いない。しかし、1995年の阪神淡路大震災を大きな転換点とし、2011年の東日本大震災を経験することにより、学生たちのボランティア活動や公益活動が広がりを見せている。とりわけ公共政策や地域政策を学ぶ学生にとっては、行政実務と政策学の境界である政策形成過程への参画は魅力的な領域であるといえる。また、行政の実務家や地域との連携を進めるなかで、多角的な行政判断の実態に触れることにもなるわけで、政策学の理論を再確認し理解を深めるとともに、その実践にも関与できることは大変意義深いことといえる。

他方で、政策形成過程への住民の参画を自治体行政が進める際の最大の課題は、公平性をいかにして確保するかである。当然ながら、それぞれの公共政策の形成には、多くの利害関係者 (stakeholder) が関与しており、その中には積極的な推進者や反対者もいれば、中立者や無関心者など、多様な住民が存在している。このため、政策形成のプロである自治体行政といえども、公務住民と連携して公平な立場から複雑な政策形成過程に踏み込むことに躊躇があることは想像に難くない。この点において、これまで地域との関わりが少ない学生、とりわけ公共政策を学ぶ学生が、公務住民として政策形成過程に参画することは、いくつかの課題があるものの比較的ハードルは低いのではないかと見ることができる。その大きな理由は、地域との関わりが少ないがゆえに地域の利害関係との距離が遠いこと、理論的な知識に偏りがちなものの政策過程への一定の理解があることのために、むしろ公平な立場から政策過程に関与できるからである (桑原 2016 ; pp86-87)。」

（2）政策系学部における公共人材教育

かつて、こうした指摘を行ったわけであるが、その背景について、もう少し説明しておきたい。かつての大学教育は、「象牙の塔」とも揶揄されていたように、純粋に学術的な問題関心から学問の真理を探究することにあつたといえる。たとえば、政治学はアリストテレス・プラトン以来の伝統を持つとされるが、筆者が大学で学んだ 1970 年代後半のある政治学の演習問題とその解説を行うテキスト（内田満・内山秀夫・河中二講・武者小路公秀 1975；p319）には、「現代政治における代表の問題を、政治における主体と客体との関係で論ぜよ。」といったように、極めて哲学的かつ抽象的な議論を展開することが求められていたように思われる（もちろん今でも、こうした問いが政治学にとって、極めて重要なものであることに変わりがないことは言うまでもない）。しかし、現実社会のなかで、1960 年代以降のアメリカにおける大学紛争や公民権問題、あるいはかつての植民地諸国の独立と内紛の激化などを持ち出すまでもなく、他方で次第に学問の「社会的な妥当性」が強く求められるようになってきたことも事実である。

そして、80 年代以降は、法学や政治学といった既存のディシプリン（学問）を融合化した「学際的研究」が強く意識されるようになり、大学の学部についても従来の法学部や経済学部、文学部、理学部などに加えて、新たに政策系の学部が次々と設置されるようになった。その嚆矢は、1990 年の慶應義塾大学総合政策学部であるが、その後も続々と 94 年の熊本県立大学総合管理部、中央大学総合政策学部、95 年の関西学院大学総合政策学部、立命館大学政策科学部、98 年の岩手県立大学総合政策学部、2000 年の島根県立大学総合政策学部、徳島文理大学総合政策学部、南山大学総合政策学部、2001 年の四日市大学総合政策学部、2004 年の同志社大学政策学部、2005 年の中京大学総合政策学部、2007 年の関西大学政策創造学部、2008 年の京都府立大学公共政策学部、2011 年には愛知大学地域政策

学部、龍谷大学政策学部、2016年には福知山公立大学地域経営学部、宮崎大学地域資源創生学部などが設立されている。

これら政策系の学部では、学問的には学際的な研究を不可欠とする政策学をその教育の大きな柱として「問題発見から問題解決へ」を掲げるが、同時にフィールドワークや政策課題研究などの地域社会を対象とした実践的な教育が展開されている。また、近年では、他の既存のディシプリンを基盤とする法学部や経済学部などでもキャリアデザインといった「社会人基礎力」を育成する科目が次々と導入されているが、政策系学部では、当初からこれら実践科目が取り入れられていた。こうした、政策学の理論と地域社会を実践の場とする政策系学部のめざすところは、言うまでもなく、より優れた地域政策を構想することであり、同時に「公務住民」ないしは「公共市民」を育成することにある。

(3) 若者が自治体政策に参加する課題

他方で、行政実務家や地域の現場では、外からの新鮮な視点からの政策提言を期待し、これを実現したいという声をしばしば耳にする。そう考えると、政策系の学部では地域社会の政策形成に貢献できる「公務住民」ないしは「公共市民」を実務家や地域とともに育成したいと考えており、学生による地域の政策課題に対する政策立案から政策実現を達成する基本的な条件はクリアされていると考えがちである。しかしながら、現実社会では、そう簡単に事が運ばないのが日常茶飯事といえる。

その大きな理由は、第1に、学生たちは総合政策的に政策学を学んでいるがゆえに、彼らが関心を有する政策課題に対処するためには、複数の行政部署との調整が不可欠となる。巷間、指摘されているように、多くの場合には法令等を根拠として課を単位とした分業体制をとる行政（これを行政学では「原課主義」と呼んでいる）では「タテワリ行政」は、むしろ当たり前のことといえる。そうすると、首長部局の政策・企画調整の担当課

が事務局となれば、一応は学生の政策提案を「聞くだけ」のことは可能となる。しかしながら、学生たちの「曖昧で、現場を知らない」政策提案は、行政の実務家や地域の人たちにとっては、「夢に満ちている」ことは確かであるが、「空想の世界」とも受け取られがちで、これを政策実現に向けてためには、「着地可能な政策」に仕上げるのが不可欠となる。そして、そのためには総務系部署であるの政策・企画調整の担当課に加えて所管系の担当部署の協力と支援が不可避である。しかし、現実には、これら所管系の部署は、日々の事業の執行に忙殺されているために、多くの場合「学生たちに付き合っている暇はない」のが実情である。こうして、毎年各地で、学生による自治体への政策提案は繰り返されるが、政策実現へととはなかなか進まない。新規の政策立案と日常的な政策実施とのギャップをいかにして埋めるのかという政策実施に係る行政的な実現可能性の課題である。

第2に、行政的な実現可能性は、これだけにはとどまらない。財政状況の厳しい近年の自治体では、たとえ10万円の事業規模であっても新規事業を実現することは所管課であっても、そう容易いことではない。最終的には財政課を納得させるだけの実務的なエビデンス（証拠）とロジック（論拠）を持っているかということである。財政面における行政的な実現可能性の課題といっても差し支えない。たとえば、学生たちの素晴らしい政策提案が、国の府省の補助事業にも申請できるぐらいの新規事業であれば、自治体としての独自の財政負担を伴わないため財政課を説得する大きな材料となる。しかしこうした提案は、既に所管課で過去に検討されている場合が多く、実績なしで財政課に認められることはまずないと言えよう。そうすると限られた自治体の独自財源を「分捕るだけの政策提案」か、こうした財源を伴わない単なる組織名称の変更などでなければ政策実現は難しいことになる。

第3に、仮に新規事業について、実施を担当する担当部署が確定し、他の部署との庁内調整が可能であるに行われ、財政課の査定がクリア可能だ

と判断できたとしても、予算をとまなう場合には最終的に議会での議決が可能であると判断されなければ、この新規事業を担当部署の予算案に盛り込むことはできない。当然のことであるが議会審議では、社会の様々な利害関係を背景して議論が交わされる。このため、政治的な実現可能性が伴わなければ、新規政策の実現は困難といえる。

以上3点にわたって検討してきたように、学生による政策提案から政策実現は、政策形成における公平性の観点からも極めて魅力に富んだ事項であることは確かであるが、これを実現するためには、当該自治体の政策過程や政治過程への深い理解と慎重な判断が不可欠であることは容易に理解できよう。

4、豊田市における学生参画の事例 - 政策提案から政策実現へ

豊田市は、平成17年9月30日に「まちづくり基本条例」を制定し、その4条において「執行機関は、政策等の立案、実施又は評価のそれぞれの過程において、市民の参画を図らなければ」ならないことを規定した。これを受けて、翌18年12月27日に「市民活動促進条例」制定し、公益性を有する市民活動団体を定義するとともに、多面的に市民活動団体を支援することを条例事項として明確にした。

他方で、豊田市と中京大学とは長年にわたる相互の協力関係を、より明確にするために平成21年3月3日には「豊田市教育委員会と中京大学との連携に関する覚書」を締結していたが、さらに平成25年3月29日には中京大学をも含む豊田市内の5大学等（他に愛知学泉大学、愛知工業大学、日本赤十字豊田看護大学、豊田工業高等専門学校）との「包括連携に関する協定書」の締結へと発展させていた。そして、平成28年3月29日には、この包括連携協定を継続し、あわせて愛知県立芸術大学を新たに加えて6大学等との包括連携協定へと深化させている。こうして、市の政策形成過

程に市民活動団体および大学等が参画する制度的な基盤を構築するなかで、豊田市は、市民や大学等との連携の取り組みを次々と進めてきていることが分かる。ちなみに、豊田市では「協働」という用語ではなく、「ともに」という意味を込めて「共働」という用語を用いているが、条例等の文言として正確性を期す場合を除いて、以下では通例使用されている「協働」を用いることにする。

平成 26 年度には、7 市町村の合併による新生豊田市が誕生してから 10 周年を記念して一連の記念事業が展開された。この一環として市長部局の経営戦略室は、平成 26 年 4 月に大学生を対象とした「学生発 豊田市まちづくり提案」の企画を広く公募した。この間の経緯は、（桑原 2015）に詳しいので、そちらをご覧頂きたいが、中京大学総合政策学部の学生たちが、このまちづくり提案に応募し、11 月 26 日に開催された報告会において入賞することとなった。さらに合併 10 周年記念事業の一環として、同じく市長部局の企画課が、同年 11 月に豊田市内で活動する市民活動団体を対象として、採択された場合には事業化のための資金援助を行うことなどを盛り込んだ事業企画の提案を募集する「ミライのフツー チャレンジコンテスト」事業を進めていた。そこで、総合政策学部の学生たちは、先の学生による政策提案に引き続き、企画課が主管する事業企画の提案にも応募し、最終的には事業企画として採択されることになった。あわせてこの事業企画は、先述した「豊田市と中京大学との包括連携に関する協定書」にもとづく「覚書」を交わした経営戦略室とも連携を図りながら政策実現へと向かうことになる。総合政策学部の学生たちは、経営戦略室と企画課、並びに具体的な事業化にあたっては消防団事業を所管している消防本部総務課の方々の強力な支援を受けて、これを担う組織として「豊田市 SBD 実行委員会」を組織した。そして、この組織が主催して「大学生による消防団一日体験入団事業」を企画し、これを平成 27 年 11 月 22 日に実施するに至った。なお、この間の経緯は（桑原 2016）に詳しいので、そちら

を参照頂きたい。そして、その後、この体験入団事業は、平成 28 年度も継続して実施する運びとなり、同年 11 月 13 日に実施された。ちなみに 2 年目の体験入団事業は、あわせて総務省消防庁の委託事業としても採択され、総合政策学部 of 学生たち（豊田市 SBD 実行委員会）は、豊田市（消防本部総務課）および豊田市消防団との共催事業として遂行することとなった。さらに、3 年目（政策提案の年度も含めると 4 年目）となる平成 29 年度も、継続して体験入団事業等を実施することになっている。

このように、豊田市は市民の政策形成過程への参画を進めるために、「まちづくり基本条例」および「共働条例」策定する一方で、地域でこれまで長年にわたって教育と研究に取り組んできた中京大学をはじめとする大学等との包括連携を進めている。ここにおいて、課題はあるものの、これら課題を少しずつクリアしながら、自治体政策に市民、および公益性をもった市民活動団体（学生団体を含む）の参画を図ることにより、社会イノベーションを着実に進めている姿を見て取りることができる。とりわけ、稍々もすると、一発勝負の「学生による政策提案」を、さらにハードルの高い市の事業として実現・予算化までを達成することにより、多面的な効果が期待されることをここでは指摘しておきたい。

第 1 に、自治体行政の側から見ると、学生たちの柔軟な発想にもとづいた提案を粘り強い姿勢で支援することにより、地方分権化時代にふさわしい住民が主役の市民自治の基盤づくりに寄与できることである。稚拙ではあるかもしれないが、学生たちの自由な発想を受け止めることにより、自治体職員としての力量も養われることにつながる。また、これが、自治体政策の継続的なイノベーションにも結び付くことである。実は、平成 26 年度の中京大学の学生たちによる政策提案は 2 つの関連する事業を提案していた。ひとつは、先述した「学生による消防団一日体験入団事業」である。もうひとつは、高校生を対象とした「青年消防クラブ」の創設であった。豊田市では幼稚園児や保育園児を対象とした「幼年消防クラブ」およ

び小中学校の児童を対象とした「少年消防クラブ」が相当程度整備されており、あわせて成人を対象とする「消防団」へと繋がるように体系化されている。ここから分かるように、中京大学の学生たちは、現段階では空白となっている高校生と大学生を対象とした地域防災のためのリーダー養成事業を提案していた。後者の体験入団事業については、平成 27 年度に事業化され、平成 28 年度も引き続き継続されている。しかし、前者の「青年消防クラブ」については、消防本部のなかでも従前より検討されていたようであるが、クリアすべき課題が多いため事業化は見送られていたようである。しかし、過去 3 年間の事業提案を含む学生団体と消防本部・消防団との連携事業が順調に進展していたことや、平成 28 年度には豊田市消防団においても大学生による学生機能別消防団員が中京大学において結成（今後、豊田市内の他大学でも検討が進むことが予想される）されたこともあり、さらに平成 29 年度は、前者の事業化についても、市の事業として具体的に検討するに至ったものと推察される。これは、学生たちを粘り強く支援した消防本部をはじめとする豊田市職員および豊田市消防団の方々の力量によるところが大きいといえよう。

第 2 に、普段は地域との関わりの希薄な学生たちが、こうした政策提案から事業企画の立案・実施までを経験、しかも年度を越えて継続的に経験することにより、これに関わった学生自身が「公務住民」ないしは「公共市民」として、大きく成長に繋がったことはもとより、これを間近かで見ていた学生たちにも少なからず効果が波及していることである。つまり、平成 27 年度に豊田市 SBD 実行委員として体験入団事業の企画立案と実施を担当した学生たちは平成 28 年度の前半は自身の就職活動や公務員試験のため後方支援へと回っていた。しかしながら、体験入団事業の実施当日直前からは、また「現場に復帰」し、事業遂行の一翼を担うとともに、先輩たちへの助言や指導を行うことも率先垂範していた。そして、これを間近で見ていた平成 29 年度の豊田市 SBD 実行委員たちは、早い段階で次

年度に向けた準備に自主的に関わるようになって行った。豊田市職員や消防団をはじめとする地域の方々との交流を通じて、継続的に活動可能な市民活動団体である学生団体へと成長を遂げているように見受けられる。

最後になるが、豊田市消防本部ならびに豊田市消防団をはじめ関係者の方々に、この場を借りて深く御礼申し上げたい。まだまだ課題は尽きないが、これら事業を継続して発展して行くことにより、「公務住民」ないしは「公共市民」としての学生たちが、地域の社会イノベーションに深く関与する創造的な関係へとさらに進展することを期待したい。

追記 本稿は、2013 年度 中京大学特定研究助成 共同研究 (B)「社会的企業の現状と効果に関する地方自治体比較研究 (研究代表者 総合政策学部教授 桑原英明)」の研究成果の一部である。記して感謝申し上げたい。

[参考・引用文献]

- 足立忠夫 (1981) 『地域市民自治の公共学 - 学際的かつ市民的規律としての地域主義』公務職員研究協会
- 伊藤修一郎 (2011) 『政策リサーチ入門 - 仮説検証による問題解決の技法 - 』東大出版会
- 伊藤正次・金井利之・磯崎初仁 (2014) 『ホーンブック 地方自治 [第3版]』北樹出版
- 今川晃・高橋秀行・田島平伸・外山公美 (1997) 『大学における行政学・政策科学教育』行政管理研究センター
- 今川晃・高橋秀行・田島平伸 (1999) 『地域主義と自治』公人社
- 桑原英明 (2015) 「大学と地域の連携推進に関する事例研究 - 総合政策学部学生による豊田市まちづくり提案からその事業企画の提案まで」『総合政策論叢』第6巻
- 桑原英明 (2016) 「大学生による政策実現の実際 - 中京大生の豊田市における取組を事例として」中京大学社会科学研究所編『大学と地域社会との連携』中京大学社会科学研究所叢書 39 号

- 今川晃編（2014）『地方自治を問いなおす - 住民自治の実践がひらく新地平 - 』法律文化社
- 今川晃編著（2016）『自治体政策への提言 - 学生参加の意義と現実 - 』北樹出版
- 今川晃・山口道昭・新川達郎編（2005）『地域力を高めるこれからの協働 - ファシリテーター育成テキスト - 第一法規』
- 白石克孝・新川達郎編（2008）『参加と協働の地域公共政策開発システム』法律文化社
- 中京大学社会科学研究所編（2016）『大学と地域社会との連携』中京大学社会科学研究所叢書 39 号
- 福井英雄・高田昇編（1993）『地域づくりと住民自治』日本評論社
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題 - アカウンタビリティのジレンマ - 』萌書房
- 山谷清志（2012）『BASIC 公共政策学 第 9 巻 政策評価』ミネルヴァ書房

[参考資料]

豊田市まちづくり基本条例（平成 17 年 9 月 30 日、条例第 92 号）

わたくしたちのまち豊田市は、これまで培ってきたかけがえない多様な地域性を生かし合いながら、都市と農山村とが共生するまちづくりを進めています。このまちで、わたくしたちは、豊田市民の誓いをみちしるべとしながら、共に学び、共に働き、安心して豊かに暮らしたいと願っています。これからも、子どもから高齢者までのだれもがまちづくりの担い手となって、共働によるまちづくりを推進し、自立した地域社会の実現を目指すことを自治の基本理念におき、ここに豊田市まちづくり基本条例を制定します。

第 1 章 総則

（目的）

第 1 条 この条例は、前文に掲げた自治の基本理念にのっとり、本市のまちづくりの基本的な原則を確認し、市民の権利及び責務並びに議会及び執行機関の責務を明らかにするとともに、参画と共働及び市政経営の基本事項を定めることにより、市民による自治の確立を図り、もって自立した地域社会の実現を図ることを目的とします。

（定義）

第 2 条 この条例において「市民」とは、市内に居住し、通勤し、又は通学する個人及び市内において事業若しくは活動を行う個人又は法人その他の団体をいいます。

- 2 この条例において「執行機関」とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいいます。

(この条例の位置付け)

- 第3条 市は、他の条例、規則等の制定及び改正に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図ります。

第2章 まちづくりの基本的な原則

(市政への参画)

- 第4条 執行機関は、政策等の立案、実施又は評価のそれぞれの過程において、市民の参画を図らなければなりません。

(共働によるまちづくり)

- 第5条 市民及び市は、共通の目的を実現するために、互いの立場を尊重し、対等な関係に立って、共にまちづくりを推進することに努めるものとします。

(情報の共有)

- 第6条 市は、市が保有する情報について、市民との共有に努めなければなりません。

(説明責任)

- 第7条 執行機関は、政策等の立案、実施又は評価のそれぞれの過程において、市民に分かりやすく説明しなければなりません。

第3章 自治を担う主体

第1節 市民

(市民の権利)

- 第8条 市民は、まちづくりの担い手として次に掲げることができます。

(1) 市政に参画すること。

(2) 市政に関する情報を知ること。

- 2 市民は、行政サービスを受けることができます。

(市民の責務)

- 第9条 市民は、公共の利益及び地域社会の発展に寄与するよう努めるものとします。

- 2 市民は、市民の活動を互いに尊重し、自らの発言と行動に責任を持つものとします。

- 3 市民は、行政サービスに伴う負担を分任するものとします。

- 4 市内において事業を行う者は、居住環境に配慮し、地域社会との調和を図り、安心して住めるまちづくりに寄与するよう努めるものとします。

第2節 議会

（議会の責務）

第10条 議会は、直接選挙により選ばれた代表者である議員によって構成される意思決定機関であることから、市民の意思が市政に反映されるよう努めます。

2 議会は、市政経営が適正に行われるよう調査し、監視機能、政策立案機能等を果たします。

（議員の責務）

第11条 議員は、自らの役割と責務を認識し、公正かつ誠実に職務を遂行します。

第3節 執行機関

（市長等の責務）

第12条 市長は、市の代表者として、市民の信託にこたえ、公正かつ誠実に市政を経営します。

2 執行機関は、自らの判断と責任において市の事務を誠実に執行するとともに、市政の課題に的確にこたえることができる知識と能力を持った職員の育成を図ります。

（職員の責務）

第13条 職員は、市民全体のために働く者として、公正かつ誠実に職務を遂行します。

2 職員は、職務に必要な専門的知識の習得及び能力向上に努めます。

3 職員は、自らも地域の一員であることを自覚し、市民としての責務を果たすとともに、共働によるまちづくりの推進に配慮して職務を遂行するものとします。

第4章 参画と共働

（市民の参画の推進）

第14条 執行機関は、この条及び次条に定めるもののほか、市民の多様な参画の機会を整備します。

2 執行機関は、市の基本的な政策等の策定に当たっては、事前に案を公表して、市民の意見を募り、それらの意見を考慮して意思決定します。

3 執行機関は、附属機関等の委員への市民の参画を推進します。

（住民投票）

第15条 市長は、市政に係る重要な事項について、広く住民の意思を確認するため、条例で定めるところにより、住民投票を実施することができます。

2 前項の条例は、それぞれの事案に応じ、住民投票に付すべき事項、投票の手続、投票資格要件その他住民投票の実施に必要な事項を定めるものとします。

3 議会及び市長は、前2項の定めにより住民投票を実施した場合は、その結果を尊重します。

(共働の推進)

第 16 条 市は、市民の自主的な活動を尊重するとともに、共働によるまちづくりを推進するために必要な施策を講じます。

(都市内分権の推進)

第 17 条 市は、市民による自治を拡充し、共働によるまちづくりを推進するため、地域の住民の意思を市政に反映するとともに、地域のことは地域の住民が自ら考え実行するための施策を講じます。

(地域自治区の設置)

第 18 条 市は、都市内分権を推進するため、別に条例で定めるところにより、市長の権限に属する事務の一部を担い地域の住民の意見を反映させつつこれを処理する地域自治区を設置します。

第 5 章 市政経営の基本事項

(情報の取扱い)

第 19 条 市は、市政に関する情報を積極的に市民に提供するよう努めます。

2 市は、市民の知る権利を尊重し、公正で透明な市政を実現するため、別に条例で定めるところにより、市の保有する情報を開示し、市民との情報の共有を図ります。

3 市は、市民の権利利益を保護するため、別に条例で定めるところにより、市の保有する個人情報適正に取り扱います。

(行政評価)

第 20 条 執行機関は、施策、事業等の成果を市民に明らかにし、効果的かつ効率的な市政経営を行うため、行政評価を実施し、その結果を公表します。

(財政運営)

第 21 条 市長は、財源を効果的かつ効率的に活用し、自主的かつ自律的な財政運営を行うことにより、財政の健全性の確保に努めます。

2 市長は、別に条例で定めるところにより、財政に関する状況を分かりやすく公表します。

(市民の要望の取扱い)

第 22 条 執行機関は、市民の市政に関する要望等に迅速かつ誠実に応答するよう努めます。

(総合的な市政経営)

第 23 条 市は、長期的な展望に立った総合計画を策定し、総合的かつ計画的な市政経営を行います。

2 執行機関は、市民の意向の把握に努めるとともに、互いに連携を図り、総合的

な行政サービスを提供します。

- 3 執行機関は、地域の諸資源を最大限に活用して、最少の経費で最大の効果を挙げるよう市政経営を行います。

（執行機関の組織）

- 第 24 条 執行機関の組織については、効率的かつ機動的なものとなるよう常に直しに努めます。

（行政手続）

- 第 25 条 執行機関は、市政経営における公正の確保と透明性の向上を図り、市民の権利利益の保護に資するため、別に条例で定めるところにより、行政手続を適正に行います。

（条例の制定及び法令の活用）

- 第 26 条 市は、政策等を推進するため、必要な条例、規則等を制定するとともに、執行機関は、法令の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨にのっとり、市民の福祉の増進を目的に行うよう努めます。

（法令の遵守）

- 第 27 条 執行機関は、公正かつ民主的な市政経営を実現するため、別に条例で定めるところにより、法令遵守体制を構築します。

（国及び他の地方公共団体との連携及び協力）

- 第 28 条 市は、共通する課題を解決するため、国、愛知県及び関係地方公共団体と互いに連携を図りながら協力するよう努めます。

附 則

この条例は、平成 17 年 10 月 1 日から施行する。

豊田市民民活動促進条例（平成 18 年 12 月 27 日、条例第 79 号）

（目的）

- 第 1 条 この条例は、豊田市まちづくり基本条例（平成 17 年条例第 92 号）の規定に基づき、市民活動の促進に関する基本理念及び市の施策の基本となる事項を定めることにより、市民活動の促進を図り、もって共働によるまちづくりの推進に資することを目的とする。

（定義）

- 第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 市民 市内に居住し、通勤し、又は通学する個人及び市内において事業若しくは活動を行う個人又は法人その他の団体をいう。

(2) 市民活動 営利を目的とせず、市民が自主的に行う公益的な活動であって、その活動が次のいずれにも該当しないものをいう。

ア 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを目的とする活動

イ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを目的とする活動

ウ 特定の公職（公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）第 3 条に規定する公職をいう。以下同じ。）の候補者（当該候補者になろうとする者を含む。）

若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とする活動

エ 公共の利益を害する行為をするおそれのあるものの活動

(3) 市民活動団体 市民活動を行うことを主たる目的とする団体をいう。

(基本理念)

第 3 条 市民活動の促進に当たっては、市、市民及び市民活動団体は、互いの立場を尊重し、対等な関係に立って相互理解を深めるとともに、情報を共有するよう努めるものとする。

(市の責務)

第 4 条 市は、市民活動が活発に行われる環境づくりに努めなければならない。

(市民の役割)

第 5 条 市民は、市民活動に対する理解を深め、その活動の発展に寄与するよう努めるものとする。

(市民活動団体の役割)

第 6 条 市民活動団体は、その活動の有する社会的意義を認識して市民活動を行うとともに、その活動が広く市民に理解されるよう努めるものとする。

(市の施策)

第 7 条 市は、市民活動を促進するため、次に掲げる施策を実施するものとする。

(1) 情報の収集及び提供並びに相談

(2) 人材の育成等

(3) 活動場所の整備

(4) 市、市民及び市民活動団体の連携及び交流

(5) 市が行う事業への市民活動団体の参入機会の提供

(6) 財政的支援

(7) 前各号に掲げるもののほか、市民活動を促進するために必要な施策

- 2 市は、前項の施策を実施するため、必要な組織体制を整備するものとする。

(豊田市市民活動促進委員会)

第8条 市長の諮問に応じ、市民活動の促進に関し必要な事項を調査審議するため、豊田市市民活動促進委員会（以下「委員会」という。）を置く。

- 2 委員会は、市民活動の促進に関し必要な事項について、市長に意見を述べることができる。

- 3 委員会は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する委員 20 人以内をもって組織する。

(1) 公募による市民

(2) 市民活動団体の関係者

(3) 学識経験を有する者

(4) その他市長が適当と認める者

- 4 委員の任期は、2 年とする。ただし、再任を妨げない。

- 5 前項本文の規定にかかわらず、委員が欠けた場合の補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委任)

第9条 この条例に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、平成 19 年 4 月 1 日から施行する。

(とよた市民活動センター条例の一部改正)

- 2 とよた市民活動センター条例（平成 13 年条例第 38 号）の一部を次のように改正する。

(次のよう略)